

[Extrait de : Migreurop (sous la direction d'Olivier Clochard), *Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires*, Armand Colin, 2012, p. 52-55]

Frontex : aux marges de l'Europe et du droit

La création de Frontex (*Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures* dont le siège est à Varsovie) en 2005 résulte d'un compromis entre les tenants d'un contrôle migratoire communautaire et les États membres soucieux de conserver leur souveraineté. L'agence entend dépasser l'alternative entre l'action de centres spécialisés dispersés dans l'UE et la création d'un corps européen de gardes-frontières. Le Conseil d'administration (CA) comprend un représentant de chaque État membre et deux représentants de la Commission.

Une autonomie et des moyens croissants

L'autonomie financière de Frontex est supposée garantie par une dotation du budget communautaire et des États Schengen.

Concrètement, pour organiser une opération, le CA valide la proposition, puis il est fait appel aux États, qui mettent à disposition matériel et personnel de leurs corps nationaux de gardes-frontière, puisque l'agence ne dispose pas de moyens propres.

L'ensemble des États membres participent à son budget, mais seuls ceux en position stratégique aux frontières extérieures ont recours à ses services. L'expertise (*cf. infra*) censée identifier les zones « à risque » en termes migratoires grâce à des données recueillies dans les États membres sur les migrants est le seul moyen de légitimer les opérations aux yeux de tous les pays européens.

Frontex vit l'absence de moyens propres et sa dépendance aux États membres comme une limite à son développement. L'enjeu est donc d'introduire des mécanismes de contrainte à la participation des États. Un nouveau règlement d'octobre 2011 a confirmé l'importance du règlement « Rabbit » (*Rapid Border Intervention Teams*) de juillet 2007, qui prévoyait, en cas d'« afflux massif » de migrants, que le plan opérationnel soit défini par le directeur exécutif, puis discuté avec l'État membre concerné, et enfin validé par les pays participants. Cette disposition est en effet depuis généralisée à l'ensemble des opérations, ce qui efface la distinction entre équipes Rabbit et équipes habituelles, toutes devenues « équipes européennes de gardes-frontière ». Le nouveau règlement introduit également des mesures visant à contraindre les États à engager leur contribution sur le long terme. Une réserve de gardes-frontière européens est ainsi constituée chaque année, et il en est de même pour le matériel, qui peut désormais être acquis de façon propre.

À chaque type de frontière ses opérations

Jusqu'en 2010, les opérations maritimes concernaient les Canaries, Lampedusa, Malte et la mer Égée. Elles se sont concentrées à partir de 2011 sur la Grèce et sur le canal de Sicile, tant dans les eaux territoriales européennes que dans les eaux internationales et dans celles des pays tiers. Chaque nouvelle opération maritime pousse les migrants à ouvrir d'autres voies d'accès toujours plus dangereuses vers l'Europe.

Les opérations aéroportuaires ciblent souvent simultanément différents terminaux internationaux de l'UE, afin de contrôler les migrants selon leur provenance ou leur nationalité, ce qui donne ainsi un caractère discriminatoire aux contrôles. Des transferts d'agents expérimentés entre États permettent l'échange d'informations – sur les trajets

migratoires, les « passeurs », etc. – et de techniques, au risque, sous couvert d'efficacité, d'atteindre aux droits fondamentaux.

Les opérations terrestres ont pour but de vérifier l'harmonisation des contrôles aux frontières orientales de l'UE et de renforcer les contrôles à la frontière gréco-turque.

Qui assume les violations des droits humains de Frontex ?

De nombreuses institutions, comme Human Rights Watch ou le Parlement européen, ont eu à dénoncer des violations aux droits humains lors d'opérations Frontex. Mais le sentiment d'impunité de l'agence semble accru par la dilution des responsabilités à laquelle conduit son développement. Comment distinguer les siennes propres de celles des agents nationaux et de celles des États ? De plus, nombre d'activités se déroulent hors du territoire européen, ce qui pose la question de l'extraterritorialité des dispositions communautaires en matière de droits humains. Le vide juridique, qui complique tout contrôle démocratique, a partiellement été comblé par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 23 février 2012, condamnant l'Italie pour avoir refoulé vers la Libye une embarcation de migrants en 2009.

Refoulement et lutte contre l'« émigration illégale. Le but des opérations maritimes dans les eaux territoriales de pays tiers est l'interception et le renvoi direct des embarcations vers les côtes de départ – le fondement légal du renvoi n'existant pourtant que si le navire est en perdition. Dans ce cas, comme pour l'interception des embarcations en pleine mer alors qu'elles n'ont pas pénétré dans les eaux européennes et ne sont donc pas en situation irrégulière, il y a violation de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), selon lequel « *toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien* » – sauf présomption de crime international (terrorisme, trafic de stupéfiants etc.) –, ce qui devrait donner lieu à une inculpation criminelle. Le renvoi immédiat vers les côtes de départ s'oppose également au principe de non-refoulement car les opérations ne tiennent pas compte de la présence possible de réfugiés à bord. L'agence rend compte de ses activités en valorisant des résultats chiffrés (en nombre d'interceptions, d'expulsions, d'identifications de « passeurs », etc.), sans aucune transparence quant au nombre éventuel de demandeurs d'asile. Ainsi, l'activité de Frontex hors des frontières européennes constitue une violation constante et structurelle du droit international.

Coopération avec les pays tiers et externalisation du contrôle. Frontex a développé des relations privilégiées avec les États de départ, à qui des agents européens apportent un soutien pour empêcher l'émigration. Des accords sont signés avec dix-sept États et sont en négociation avec six autres, en dehors de tout regard de la société civile. Ainsi le contrôle démocratique est entravé *ex ante* mais aussi *ex post*. En effet, l'agence justifie le caractère exceptionnel de la signature de tels accords et l'absence de validation par le Parlement européen par leur caractère « technique ». Ils sont conclus soit en vertu d'une clause prévue par un accord passé entre services nationaux respectifs (par exemple entre corps de gardes-frontière espagnols et sénégalais pour l'opération « Hera »), ou directement entre l'agence et les services concernés des États. Le nouveau règlement prévoit la possibilité d'envoyer des officiers de liaison dans ces pays pour y intervenir eux-mêmes dans les contrôles frontaliers et/ou y exercer leurs compétences.

Gestion des données personnelles. De même, Frontex recueille et échange les données sur les migrants et sur leurs mouvements (prix, documents utilisés, modes de passage frontalier, etc.) soit en envoyant des agents spécialisés, soit via les agents nationaux qui les lui transmettent. Ces données lui servent à proposer l'« analyse de risque » qui détermine le lieu et le type des opérations. Le nouveau règlement institutionnalise le recueil d'informations, auparavant

effectué hors cadre légal. Les données sont recueillies et circulent désormais sur un « réseau d'information et de coordination » entre les États et peuvent être transmises à Europol.

Expulsions collectives. Certains parlementaires européens se sont élevés contre les prérogatives de Frontex en matière de rapatriement forcé. L'adoption, en décembre 2008, de la directive européenne dite « retour », qui définit les conditions de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, a accru l'autonomie de l'agence dans ce domaine. Le nouveau règlement entérine son rôle dans l'organisation de charters communs pour les renvois et dans le financement de ces opérations. Or des témoignages de migrants font état de traitement inhumains et de violences lors de ces vols. L'organisation d'expulsions communes à plusieurs États membres est devenue l'un des éléments clés du dispositif européen de contrôle des frontières extérieures. Depuis 2006, l'agence mène de telles opérations, soit combinées à des opérations conjointes d'interception, soit dédiées à l'expulsion de personnes originaires d'un pays particulier. Dans ce cas, elle assure la coordination entre les différents États concernés.

Des gages de respect des droits humains ? Entre surveillance et sauvetage, l'agence a toujours joué sur l'ambiguïté de ses missions, présentant les migrants comme des victimes à protéger contre les trafics, et se disant capable de proposer une réponse « juste » à la « crise migratoire ». À la suite des différentes critiques qui lui ont été adressées, Frontex a réagi en développant une coopération, à partir de 2007, avec le HCR sur la formation de ses agents aux droits des réfugiés et, à partir de 2010, avec l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) sur la formation et le développement de « bonnes pratiques ».

Depuis sa modification en 2011, le nouveau règlement est supposé prévoir une meilleure prise en compte des droits fondamentaux, notamment par l'inclusion du respect de ceux-ci dans la prochaine évaluation de l'agence, par l'introduction d'un « code de bonne conduite » pour les vols d'expulsions et par la création de postes d'officier de protection des données et d'officier des droits fondamentaux. Rien n'est précisé sur l'indépendance de l'évaluation, ni sur l'inclusion de la société civile, ni sur les recours contre le non-respect du code. L'application concrète de ces mesures suscite donc un certain nombre de doutes. Le médiateur européen, organisme indépendant qui enquête sur des « *cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes et organismes de l'UE* » a ouvert une enquête le 13 mars 2012 « *sur la façon dont Frontex met en pratique ses obligations relatives aux droits fondamentaux* ».

Sara Casella-Colombeau